联合国 S/2018/143



安全理事会

Distr.: General
20 February 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于延长联合国南苏丹特派团任务期限的特别报告

一. 导言

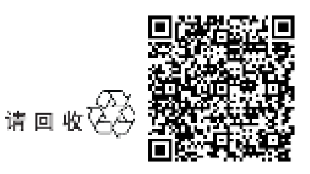
1. 按照我关于改革联合国和平与安全支柱的议程，我指示主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长在 2018 年 6 月之前对八个主要的维和行动进行审查。2017 年 11 月至 2018 年 1 月期间，由一个维持和平行动部、外勤支助事务部及各机构、基金和方案的代表组成的综合小组对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)进行了独立审查，该小组由一名独立的外部专家、即主管安全和安保事务的前代理副秘书长凯文•肯尼迪领导。综合小组先在总部进行了冲突分析和协商，然后前往南苏丹，听取了南苏丹特派团、联合国国家工作队、民族团结过渡政府、外交界和非政府组织详细的情况介绍，并与之进行了广泛协商。该小组还访问了亚的斯亚贝巴，与非洲联盟的官员和苏丹人民解放运动反对派的代表、前被拘留者、民族拯救阵线和其他政党以及联合国官员进行了接触。我在报告第一部分介绍和总结了审查小组的主要结论。在南苏丹特派团的任务期限于 2018 年 3 月 15 日延长之前，我在报告最后一节中提出了我的意见和建议。

2. 审查过程中着重评估了五个基本问题：任务的范围和作为其现有四个支柱(保护平民、监测和报告侵犯人权行为、创造有利于提供人道主义援助的条件、对政治进程提供支持)基础的假定是否正确；特派团执行任务的业绩以及如何予以改进；实现政治解决南苏丹冲突的条件；南苏丹特派团、联合国国家工作队和其他国际伙伴之间为实现我们在南苏丹的共同战略目标而增强协同增效作用的可能性；如何界定特派团可行的撤出战略。

二. 联合国南苏丹特派团任务的演变

3. 联合国南苏丹特派团是根据安全理事会第 1996(2011)号决议于 2011 年 7 月 8 日设立的。当时进行的一项战略评估确定，新成立的国家面临的主要政治和安全风险是因未执行《全面和平协定》的某些规定而与苏丹之间存在未决争端，以及地方叛乱、民兵、石油收入管理上治理不善及缺乏内部团结的国家安全机构构成威胁。族群间暴力也被认为是保护平民的一个主要关切来源。因此，能力建设和





向政府机构提供支持被认为对协助进行国家建设、提供公共服务以及减轻冲突风险均至关重要。因此，南苏丹特派团获授权支持在全国扩大国家权力，并通过设立县级支助基地对地方的州机构提供援助。同时，安理会批准建立一支维和部队，并规定军事部分最多为 7 000 人，警察人员最多为 900 人。通过我的苏丹和南苏丹问题特使，联合国还对非洲联盟高级别执行小组处理南苏丹与苏丹之间悬而未决的争端提供了支持。

4. 2013 年 12 月，分别效忠于总统萨尔瓦・基尔和前副总统里克・马查尔的部队之间在朱巴暴力相向，此后该国逐渐陷入内战。在我的特使和南苏丹特派团支持下，政府间发展管理局(伊加特)牵头开展政治谈判，以期化解冲突。政府已成为极为暴力的激烈冲突的一方，在这场冲突中，手无寸铁的弱势平民一再遭受暴行。由于战事程度提高，安全理事会在 2013 年 12 月 24 日第 2132(2013)号决议中，将南苏丹特派团的部队上限提高到 12 500 人，并规定了对平民给予更有力保护的任务。其后，安理会 2014 年 5 月 27 日第 2155(2014)号决议确定了当前的四项支柱任务，并终止了特派团的能力建设任务，因为担心对政府的任何援助都会显示为政治支持，并可能有助于其战争努力。

5. 经过 18 个月的谈判，于 2015 年 8 月签署了《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》(下称“和平协议”)，后来 2015 年 10 月缔结的有关过渡期安全安排的进一步规定又对其做了补充。2015 年 12 月 15 日，安理会通过了第 2252(2015)号决议，将南苏丹特派团部队上限提高到 13 000 人，警察部队上限提高到 2 001 人，规定其任务的前三大支柱保持不变，但修订了第四支柱，增添了为执行和平协议提供支助的内容。任务中还包括为停火和过渡期安全安排监测机制提供重要的后勤和部队保护支持。

6. 2016 年 7 月暴力事件的爆发进一步表明，双方仍不愿通过和平手段解决争端。为解决危机并使南苏丹特派团能更好地保护平民，安全理事会通过第 2304(2016)号决议，再次将特派团的部队上限提高到 17 000 人，其中应伊加特的要求，包含了一支 4 000 人的区域保护部队。为区域保护部队规定的具体任务是，加强朱巴平民的安保和对其的保护，包括确保朱巴周围出入口的行动通畅，协助维护机场的安保，并保证关键设施的安全。南苏丹政府起先反对部署区域保护部队，后来不情愿地接受了部署，但批评这一部署是以政权更迭议程为动因对其主权的侵犯。因此，政府在区域保护部队的部署方面制造了严重障碍，区域保护部队在获授权一年多后尚未完成部署。

三. 联合国南苏丹特派团的运作环境

7. 自 2017 年 5 月以来，伊加特在非洲联盟和联合国支持下，一直在努力重振政治进程。2017 年 12 月 18 日召集了一个重振和平协议高级别论坛，该论坛于 12 月 22 日提出了新的《停止敌对行动协议》。新的《停止敌对行动协议》自于 2017 年 12 月 24 日生效以来，在该国各地遭双方一再违反。如果高级别重振论坛进程成功地为和平进程创造了新的势头的话，南苏丹特派团的运作环境可得到极大转变，变得更为积极，使特派团能更轻松地履行其授权任务。

8. 因此，暴力和不稳定仍可能是南苏丹全境的普遍现象，导致对平民犯下更多暴行，又有更多的人逃往邻国。目前南苏丹境内约有 190 万人流离失所，邻国另有 200 多万难民。超过 510 万人、即接近一半人口存在严重的粮食不安全状况。其他冲突还将导致更多人流离失所，产生更多的人道主义需求，使人道主义援助的提供更为复杂。

9. 与此同时，由于收入已降至最低限度，外部支持稀少，南苏丹的经济状况预期将继续恶化。军队和安全机构数月来都没有领到工资。犯罪率正不断提高，使普遍存在的不安全更形严重。拖欠公务员的薪水正越积越多，许多公共部门员工不再上班。朱巴仍然是该国唯一真正的货币化经济体，主要靠使领馆、联合国和国际非政府组织的雇用以及侨民汇款和私人投资才继续维持下去。世界银行经对南苏丹经济评估，预测其今后的形势异常严峻——政府和机构能力降至最低限度，石油生产和价格持续下跌，国内生产总值萎缩，百姓极度贫困，食品价格持续上涨，粮食产量不断下降，婴儿和孕产妇死亡率非常高。在人类发展指数方面，南苏丹在 188 个国家中排名第 181 位。因此，在可预见的未来，其人口的生存将需要大量国际援助。

四. 对特派团现有任务、其执行和成效的评估

A. 保护平民

10. 影响到南苏丹平民的危险的安全局势是该国领导层无视其保护平民责任的直接后果，尽管保护平民是其主要责任。因此，保护平民是特派团任务中最具挑战性的方面。与保护平民相关的任务包括威慑、预警、保障平民保护点及其内部的公共安全和安保、尽可能地向该国各地近 200 万流离失所者伸出援手、防止性暴力和性别暴力、解决当地冲突、促成境内流离失所者和难民安全和自愿回返的安全环境。特派团要在一个基础设施稀缺、雨季漫长的幅员辽阔的国家保护平民，而在雨季期间，行动主要局限于空运。自 2013 年 12 月爆发暴力事件以来，全国各地有 20 多万境内流离失所者到南苏丹特派团平民保护点寻求庇护，另有 400 万人主要因军事行动、族群间暴力和犯罪活动而流离失所。即便取得了政治进展，南苏丹交战各方中的分裂和极高的复仇杀戮风险意味着保护危机可能会持续下去，特派团必须做好相应的应对准备。

11. 妇女和儿童在冲突中仍首当其冲。性别暴力普遍发生，但由于社会污名化和担心遭到施暴者报复而在整个南苏丹被低报。对许多受影响地区的幸存者而言，拯救生命服务和报告机制并不是可以马上用得上的。与冲突有关的性暴力是一个严重的问题。妇女和女童、特别是以女性和儿童为户主的家庭最有可能面临风险，她们在实施最基本的生存行为时易遭性侵犯。安全理事会已授权监测和报告机制继续核实自冲突开始以来直接波及约 10 万名儿童的招募、使用、绑架和其他严重侵害案。据估计，自冲突开始以来，已有 19 000 多名儿童被武装行为体招募和使用，比 2016 年的 17 000 人估计数又有增加。学校遭破坏，教师离开许多受影响地区，已使受教育问题受到日益严重的影响，已有 200 万儿童失学。

12. 正是在这样一种具有挑战性的情势下，南苏丹特派团必须制定计划，在其现有资源范围内最大限度地增强对平民的保护，并找到为此与政府和其他方面合作的途径。政府仍将是主要行为体，特派团需要与其进行互动协作，使安全部队行为发生根本性转变。在这方面，特派团推动“在任何层面都实现更多和平”的战略是有限选择范围内的适宜行动方针。

13. 平民保护点的运营仍在南苏丹特派团相关活动中占据重要位置。据保守估计，特派团 50%的时间、金钱、人员配备和精力都用于管理和保护平民保护点。12 个步兵营中至少有 5 个营负责保障平民保护点的安全，这方面还另有 5 支建制警察部队和近 400 人的单派警察。审查小组发现，尽管平民保护点中的绝大多数人都为了自己的人身安全前来的，这些保护点自身也产生了一系列问题。一些保护点已变得高度政治化，出现了相互争夺的帮派活动和违禁货品的走私，还发生了一定程度的犯罪活动，而尽管为改善安保作出了持续努力，在没有足够资源的情况下，这一状况极难以管理。平民保护点还仍然是与政府之间的一个持续摩擦点，因为政府声称保护点为武装反对派成员提供了庇护。尽管南苏丹特派团作出了努力，性暴力和性别暴力在保护点依然是一个严重的问题，而一些保护点中约 80%的人口为妇女和儿童。在保护点内管理和满足人道主义需求是特派团与人道主义界之间的一项集体努力，也是一项重大任务。

14. 平民保护点一直由、并将继续由特派团负责照管，直到住在其中的人感到足够安全、可以返回家园为止。在平民保护点提供实物保护是南苏丹特派团任务授权的核心所在，尽管面临重重挑战，这一任务正得到完成。目前正在努力更好地保护和监管这些保护点，并在其周边建立了无武器区，进行了更频繁的武器搜查，建造了更大的护堤，加强了特派团、联合国机构和在这些地点工作的非政府组织之间的合作。尽管如此，虽然在保障这些地点的安全方面进行了大量投资，它们仍容易遭受大规模袭击，2014 年博尔和 2016 年马拉卡勒就是如此。特派团正在作出重大努力，查出并赶走平民保护点中的武装反对派成员，因为如果反对派成员继续呆在那里，如果住保护点中的人被视为支持反对派，此类袭击就仍在所难免。为平民保护点提供长期安保，降低了特派团在联合国基地外投射部队的能力，降低了其在需要保护的绝大多数人的居住地或流离失所所在地保持存在的能力。

15. 这一两难问题并没有简单的答案。在像南苏丹这样广袤的国家，要又保护好平民保护点，又将南苏丹特派团的保护足迹拓展到其他大量流离失所所在地区，部队将永远不会够。不过，增强平民保护点以外的保护工作成效，目前是特派团的一个主要优先目标，特派团现更加强调预警，强调加强营地内各族群对保障安全的参与，强调更多地依靠传统做法来解决争端。秘书长特别代表和部队指挥官为使部队更强力、更为灵活、更积极主动，特别是为此将保护活动投射到保护点以外，做出了很多努力，目前努力的效果正开始显现。已制定了计划，以便将南苏丹特派团的存在扩大到赤道地区去年发生激烈战斗和出现大批人流离失所的地点。

16. 尽管如此，由于约 50%的军事资源被部署用于保障平民保护点的安全，最多只有 20%的部队兵力可供向外投射，以支持人道主义行动和其他授权任务；余者

正被用于保障联合国基地和支助活动的安全。在现有资源范围内，要提高可用于向不在平民保护点的约 170 万境内流离失所者提供某种程度保护的部队百分比，只有通过两种途径才能做到：(a) 随着安全局势改善、境内流离失所者自愿离开，平民保护点依次关闭；(b) 对为平民保护点提供安保的现有模式进行重新评估，以探讨是否存在需要更少的部队来维持固定岗哨的其他选择，以增加特派团向外拓展的足迹。最佳办法是将两种途径结合起来。不过，平民保护点的关闭取决于特派团无法控制的外部因素，因此对目前的平民保护点安保模式进行重新评估至关重要。在关闭保护点方面已初步取得了一些成果。梅卢特平民保护点在将其中的居住者登记为境内流离失所者、提供一揽子过渡安排并保证继续提供食品援助、同时将一些有安全担忧的家庭重新安置到另一个保护点之后关闭。从梅卢特吸取的经验教训将有助于处理到时候关闭更大保护点的工作。

17. 尽管对即将面临暴力威胁的平民提供人身保护是南苏丹特派团的一项授权责任，在南苏丹的整个联合国存在及其非政府组织合作伙伴也负有相辅相成的保护责任。所有组织似乎都懂得保护的重要性并制定了相应战略，但这并不会自动转化为以一种各取所长的办法最佳地利用稀缺资源、形成合力的全面方式。

18. 在南苏丹需要采取一种一体化的以人为本的联合国保护办法，以加强对弱势群体、尤其是妇女和儿童的保护。一种全系统办法需要满足流离失所者的种种需求，比如说从获得即刻的人身保护和人道主义援助，到最终安全自愿地返回其原籍地或选择地。这一办法还应着眼于填补现有的空白并产生协同增效作用，避免工作重叠以及资源的任何可能相关的浪费。

区域保护部队

19. 区域保护部队的任务是应伊加特成员国的要求并针对 2016 年 7 月发生于朱巴的暴力事件，由安全理事会第 2304(2016)号决议授权建立的。该部队的两个主要部队派遣国是参与支持和促进和平进程的伊加特成员国，它们各提供一个步兵营，第三个派遣国正在积极参与这一进程。鉴于安全理事会的授权和给予的具体任务，区域保护部队的配置中还包括自备的增强军力手段，其组成是：若干攻击直升机、两个高度戒备连、一个二级医院、两个工程连和一个无人驾驶飞行器小队。

20. 审查小组认为，自安全理事会于 2016 年 8 月 12 日通过第 2304(2016)号决议以来，首都的安全状况发生了重大变化。十六个月前，由于持续存在军事冲突的威胁，朱巴的运作环境是不安全的。今天，虽然不稳定和暴力的风险仍然存在，但朱巴市的军事冲突威胁已大大减少，目前政府基本上控制了首都，出现对朱巴重大外部威胁的可能性依然较低。因此，鉴于朱巴目前的情况，需要调整区域保护部队目前任务规定的一些内容。此外，预期重振协议高级别论坛将探讨新的安全安排需要，并预期南苏丹特派团将支助这些安排。因此，需要对区域保护部队的概念、任务和组合进行审查，以适应当前的政治和安全环境，为保护平民和支持所有各方商定的经修订的过渡期安保安排协议提供最恰当的帮助。

进行能力建设以支持保护平民

21. 南苏丹建国时，除军事部队外，在所有治理和政府服务领域的机构能力极其有限。在随后的几年中这一局面没有得到改善。治理不善和经济崩溃损害了该国已经薄弱的法治机构。已有数月未向公务员、国家警察和司法人员支付薪水。已经薄弱的体制框架的完全崩溃对一个国家来说是一个很大的危险，对未来平民的安全与保障不是个好兆头。

22. 虽然许多方面的对话者——包括来自民间社会、捐助界和南苏丹特派团——向审查小组建议南苏丹特派团恢复某种形式的能力建设活动，但有其他方面建议不要广泛地重新进入这一领域。政府主张回到原来 2011 年时的任务规定，即包括根据《联合国宪章》第六章进行全面的国家建设和能力建设。在目前的环境下，全面恢复通过能力建设来支持国家建设是不合理的。不过，还是有空间谨慎和有条件地增加南苏丹特派团在下述方面的作用，即在直接推动授权任务核心支柱的领域向南苏丹办事机构提供技术援助、支助和咨询。这种援助将需要减少南苏丹特派团助长冲突的危险，并在适用的情况下对联合国向非联合国安全部队提供支持进行人权尽职政策审查，还应与联合国国家工作队密切合作进行，以避免工作重复。

23. 潜在的技术援助、培训或咨询领域包括向南苏丹国家警察局人员、得到重振协议高级别论坛重组的联合整编警察部队、苏丹人民解放军(苏人解)提供关于国际人道主义法的培训，支持调查和起诉性暴力和性别暴力、冲突中的性暴力和其他严重侵犯人权行为。此外，也可就这些问题对反叛团体进行宣传和外联。根据目前的任务规定，只要允许特派团领导层在现有预算项目下灵活调配资源，在上述许多领域可以做很多工作。

24. 提供关于防止和应对性暴力和性别暴力的培训和人权培训不仅是有用的，而且也是对苏人解领导层在改善其军事部队行为、标准和问责制方面的认真程度的一个很好的验证。在这方面，只有长期的安全部门改革方案才能从根本上改变安全部队的总体行为。在当前环境下，启动安全部门改革方案的时机尚不成熟。然而，安全部门改革作为政治解决冲突的一个部分，是需要作出的努力，因为没有这一改革，该国的政治和安全局势的长期前景就不太可能改变。这一项目还需要由资源丰富的捐助方主导，因为单是联合国本身不具备领导这一努力所需的资源。

部队和警察业绩

25. 特派团拯救了南苏丹数以万计的平民生命，并将继续拯救生命。不过，审查得出结论认为，对保护平民方面的挑战或事件的应对质量极大地依赖于部队/警察特遣队及其指挥官的素质。虽然已对不能令人满意的业绩方面的最严重事件作了专门调查，但评估部队或警察派遣国业绩的现有正式机制却不尽人意。鉴于有关缺乏作为或无视部队指挥官命令的各种事件，显而易见的是，目前的制度需要改进。对一些事件或没有报告，或没有采取补救行动，主要原因是部队本身的内部隐瞒，或是因其对部队派遣国和警察派遣国而言具有政治敏感性。

26. 需要有一个独立的经修订的制度，以确保部队具有成效，装备精良，以更有效地执行各项任务，同时加强维和人员的安全和安保。在这方面，军事厅正在制定一个更有成效的业绩评价工具，以评估特遣队的业绩。必须对已被发现有渎职情况的部队和指挥官采取行动。

特派团领导能力和外地办事处

27. 审查工作队发现，我的特别代表及其团队显示出强大的领导能力，以“注重成果”的办法为特派团的优先事项提供了一个清晰的愿景。南苏丹特派团制订的行动构想的目标是，确保特派团开展的所有活动从一开始就有一个清楚的目标并支持特派团的各项优先事项。虽然这一办法仍在施行中，但已经改变了现状，领导者和管理人员更加注重对其业务行动作出分析，明了取得的成绩和没有取得的成绩。

28. 这一战略的一部分是看到外地办事处在南苏丹特派团行动中的重要性。正在将更多权力下放到外地，以利于更快地应对新情况，并为每个办事处提供灵活解决当地问题的灵活性。对外地办事处调解威胁和平与稳定的地方争端的作用而言，这一点尤其重要。这些地方上的和解努力，包括讲习班、会议和由地方办事处负责人领导的调解努力，在减轻和缓解族群间紧张关系方面起到了直接的作用。最近的成功接触包括，在琼格莱州和博马州缓解博尔丁卡族与穆尔勒族社区之间的紧张局势以及在博马州穆尔勒族中开始了早期调解进程。在没有国家和区域两级更大范围的政治解决的情况下，这些努力对于在国家以下一级缓解冲突和暴力是非常宝贵的。

B. 监测、调查和报告人权状况

29. 特派团被授予了监测、调查和报告侵犯和践踏人权行为以及违反国际人道主义法行为的任务。安全理事会责成南苏丹特派团特别注意与冲突有关的性暴力以及侵害和虐待儿童事件，并监测仇恨言论和煽动暴力的行为。特派团人权方面的任务是与其保护平民的职责不可分割地联系在一起的，而且应有助于预警工作。

30. 冲突导致南苏丹境内侵犯人权的行为继续存在。对平民极其残酷的袭击造成了前所未有的大规模流离失所情况。冲突还扩大到了该国以往和平的地区，加剧了族裔间的紧张关系。该国发生与冲突有关的性暴力的整体情况仍不清楚，但这无疑是这一危机的一个突出特点。严重侵害儿童权利行为，包括招募和使用儿童，也继续有增无减。

31. 尽管南苏丹的人权状况极为糟糕，而且特派团拥有可用资源，但关于侵害行为的公开报告一直相对稀少和缓慢。虽然应承认在收集人权资讯方面遇到困难(监视、恐吓潜在证人、担心遭到报复和持续的通行限制)，但还是必须做更多工作，通过准确及时的战略性监测和报告来全面揭露该国境内侵犯人权情况。确保对与冲突有关的侵害行为作更有系统的详细记载将有助于查明侵权行为的模式和系统，有助于特派团对冲突及其造成的平民伤亡作出分析，并为其保护平民的对策提供信息基础。特别是，这还将有助于锁定侵犯人权和违反国际人道主义法的责任。特派团的领导层已完全看到这一需要，并已在人权事务高级

专员办事处的支持下，开始对特派团人权司的组织结构、业务程序和报告方式进行重大调整。这项工作目前正在进行中，预计将于 2018 年 3 月完成。

32. 南苏丹境内人权状况的一个特别令人震惊的特点是，人权维护者和记者时刻受到监视和骚扰。他们在恐惧的气氛中活动，往往处于被任意拘留、或被迫流亡的威胁或危险中。为了防止该国民主空间受到进一步破坏，应加强保护公民空间，以此作为特派团的主要优先事项之一。这一领域的工作将包括保护受到威胁的民间社会行为体并防止该国的言论自由进一步恶化。最近作为政府的全国对话进程的一个部分释放了几名政治犯，这为特派团创造了机会，借以说服当局，即需要创造一种更宽容和民主的环境，以利于人权工作和关于公共利益问题的讨论。政府正日益表示，打算推进真相调查与和解进程，并组织进行国内选举，在这样的时刻，上述情况具有特别重要的意义。

33. 特派团在执行其人权任务方面面临严重困难，因为国家安全部队实施进出限制，特别是在据报告存在严重侵犯人权行为的地区以及政府限制出入的反对派控制区。监视和不安全状况也使特派团难以约谈证人、受害者和侵害行为受害者，因为这会使他们面临危险。在某些情况下，南苏丹特派团得以在邻国收集到受害者和目击者的证词，但与这些人的接触只是临时的。定期向安全理事会报告对特派团人权活动和其他活动的限制，因为这种限制违反《部队地位协定》。审查工作队发现，到目前为止，这些报告没有引起安理会的任何集体反应，极其需要安理会对这些报告作出更有力的反应，并寻求南苏丹政府遵守《部队地位协定》。

34. 特派团所记录的侵犯人权和违反国际人道主义法行为很多是国家安全部造成的，目前这些部队在该国对保护平民构成最大威胁。缺乏一个全特派团战略——这一战略的目的是确定可借助哪些渠道来对当局和冲突各方追究这些侵犯和施虐行为、包括与冲突有关的性暴力行为的责任。如果不采取这种办法，特派团将无法解决平民面临的主要威胁并加强对以往罪行追究责任，从而慑止该国再发生大规模侵犯人权行为。在目前的环境下，问责制的前景仍然暗淡，据审查工作队的评估，南苏丹混合法庭似乎是唯一可行的选择，因为它既得到政府的接受，也得到反对派的接受。然而，混合法庭可能不足以满足南苏丹境内问责制的全方位紧急需要。

C. 为运送人道主义援助创造有利条件

35. 南苏丹的人道主义局势十分严峻。暴力行为泛滥和持续经济衰退相互交织，进一步削弱了民众应对健康、安全和生计威胁的能力。人道主义组织预测，2018 年整个南苏丹至少 700 万人需要某种形式的人道主义援助，占人口的 60%。此外，需要帮助者中 60%是儿童。赤道大区是该国传统产粮区，现在却冲突缠身，严重制约了该国粮食自给能力，并可能影响到来自肯尼亚和乌干达的主要供应路线。

36. 人道主义危机加深的同时，人道主义机构开展业务的环境也变得越来越复杂和危险。尽管 2017 年 11 月的一道总统令准许人道主义行为体不受限制的进出，但人道主义行为体仍面临一系列限制通行因素的制约——安全条件、道路不通、地方一级武装部队设路障(苏丹人民解放军和反对派均有)以及行政障碍。全国各

地援助工作者继续被杀伤和遭到骚扰。自 2013 年 12 月危机开始以来，至少有 92 名援助工作者被杀，其中 2017 年有 25 人被杀。审查工作队在南苏丹期间，琼格莱州 Duk Payuel 村遇袭，又有 6 名非政府组织工作人员遇害。

37. 特派团向人道主义合作伙伴提供的援助包括：在南苏丹特派团保护平民地点提供安保、应请求提供空运、撤出/迁移支助、通过长距离巡逻或护送提供路线和区域安全、与武装部队交流关于安全条件、准入谈判和协调的信息。地雷行动小组勘测和清理道路、机场和运送援助地点，并提供最新危险绘图，以使人道主义组织和受影响群众得以自由安全地通行。600 多名联合国机构和非政府组织工作人员目前在南苏丹特派团基地合用地点，特派团还保障冲突区仓库、燃料供应和其他重要基础设施的安全。虽然 95%的人道主义行动未进行武装护送，但各机构呼吁特派团在特别危险的地区开展武装护送。然而，还有一些地区，特派团和人道主义行为体都无法进入。

38. 南苏丹人道主义代表注意到过去一年特派团在协调和响应人道主义组织请求方面有明显改善。特派团面临的一个挑战是，许多人道主义组织特别是非政府组织活动的地区是联合国不经常或者完全不开展活动的地区。南苏丹特派团计划将行动区扩展到赤道大区将部分填补这一空白，并增强特派团进一步支持人道主义行动的能力。由于这种做法加强了协作，特派团接到了更多各类支助请求，迄今一直能够满足这些请求。

39. 人道主义组织和援助方大力赞扬南苏丹特派团努力创造有利于提供人道主义援助的条件，并建议不要对特派团任务的这一方面作出任何改变。南苏丹特派团被定性为大规模人道主义行动的关键辅助力量，是人道主义行为体提供援助必不可少的因素。特派团和地雷行动处在地雷行动中提供的支助尤受赞赏。审查工作队发现，如果没有南苏丹特派团及其提供的支持，人道主义组织进入的地区和帮助的人群就会大幅减少，尤其是在他们住在南苏丹特派团营地和地点中的冲突地区，以及南苏丹特派团保障仓库、燃料供应和其他关键基础设施安全的地点。

D. 支持政治进程

40. 决定南苏丹特派团执行其任务和最终撤出战略的能力的主要因素是争取和平解决冲突的政治进程取得进展。如果在政治方面没有取得持续进展，特派团很可能不得不在较长时间内无限期继续执行其任务的其他三大支柱。然而，政治进程取得成功的关键因素并不取决于特派团。

41. 和平协议的执行于 2016 年 7 月分崩离析，主要原因是各方缺乏本着诚意执行该协议的政治意愿，并且倾向于通过军事手段实现政治目标。审查工作队估计，如果没有某些邻国促成的向双方特别是政府补充供应武器和弹药的稳定供应链，南苏丹冲突不可能维持这么久。审查工作队发现这直接影响到联合国人员的安全和特派团执行其任务的能力，并建议：除非这些动向发生变化，并且南苏丹的邻国持续、连贯、协同、毫不含糊地支持和平进程，包括使各方无力采购武器和弹药，和平进程就不可能取得成功。

42. 伊加特于 12 月 18 日发起重振协议高级别论坛，这是自 2015 年以来与和平有关的最重大进展。具有广泛代表性的反对派和政府经过三天的激烈谈判，于 2017 年 12 月 21 日签署了《停止敌对行动协议》。《协议》责成各方自 2017 年 12 月 24 日起停止一切敌对军事行动和活动，包括停止攻击平民和人道主义人员，并促进人道主义援助不受阻碍的进出。《协议》还载有一项关于武装团体释放招募的儿童以及释放被拘留者的条款。论坛首次为和平协议签署方和新出现的政治力量提供了在同一个屋檐下开会的机会。

43. 有报告称《停止敌对行动协议》生效后在南苏丹多个地点发生冲突。这些冲突主要集中在该《协议》生效之前仍在发生战斗的地区，如西赤道州和中赤道州及团结州。审查工作队注意到，整个期间一直伴随着媒体宣传，双方都指责对方发动攻击和违反《协议》。停火和过渡期安全安排监测机制已将冲突的责任归于苏人解和苏丹人民解放军反对派双方。能否保持真正停止敌对行动，在很大程度上取决于该机制能否有效履行其职责，以及南苏丹特派团的行动自由。因此，特派团应加强对该机制主动积极的监测和报告违反情况的支持，并提高其在查明应负责任者方面的整体成效。

44. 监测机制应更迅速地与安全理事会共享违反停火行为报告，以便安理会审议时充分了解情况，并向各方施加急需的压力，迫使其停止此类违反停火行为。正如伊加特部长理事会和其他区域领导人在 2018 年于亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议期间所说，除非这种违反行为必须付出政治代价并接受问责措施，否则这种行为很可能会继续下去。

45. 在于 2 月 5 日开始的重振协议高级别论坛第二阶段，讨论重点是治理问题、永久停火和过渡安全安排，以及 2015 年和平协议订正执行时间表。这还将包括经修订的过渡时期结束时民主选举时间表和执行时间表。

46. 虽然重振协议高级别论坛进程取得初步进展令人鼓舞，但在近期不对各方施加政治影响便达成一项全面政治解决办法的机会很渺茫。南苏丹政府认为自己处于支配地位，并对伊加特的办法表达了强烈的保留意见。反对派四分五裂，内部意见不一。南苏丹也成为了区域地缘政治紧张局势和竞争交织的热点，进一步破坏了和平前景。如果重振协议高级别论坛实现了缔结一项政治协定，执行进程将需要一个更有力的实地监测和执行机制。

47. 显然，联合国与更广泛的国际社会必须继续推动南苏丹和平。如果不通过政治解决办法，这场危机将无法得到解决。审查工作队评估后认为，在经济崩溃和内部分裂的背景下，民族团结过渡政府目前的军事主导地位可能无法持续，旨在逐步改进实地状况的政府接触将不足以扭转危机的当前走向。审查工作队认为，推动支持重振协议高级别论坛，抗拒不切实际的时间表的压力，促使区域参与连贯一致的做法，并强调安全理事会内目标统一的重要性，是实现南苏丹和平最重要的步骤。

五. 意见和建议

48. 我相信，和平进程取得进展并走向可持续政治解决冲突，应是联合国在南苏丹的关键目标，因为这是实现南苏丹特派团可行的撤出战略的唯一途径。过去，安全理事会优先增强特派团的兵力而不是加强政治进程。南苏丹特派团因而从一个辅助工具演变成一个以保护平民为重点的工具。因此，我鼓励安全理事会继续与区域组织协调，加强对各方施加政治影响力，并解决对特派团施加的限制以及一再违反《部队地位协定》的情况。

49. 特派团于 2011 年成立，重点是巩固和平与安全，并协助新政府建立机构和能力。南苏丹特派团在南苏丹的存在仍然是必要的，否则数以万计南苏丹人将面临严峻的危险情况。在这种冲突环境下，支持人道主义准入以及监测和公开报告侵犯人权和违反人道主义法行为是特派团保护任务的重要支助因素。

50. 《部队地位协定》经常遭到违反，特派团定期向安全理事会报告这些违反行为。特派团继续与政府合作，以推动其走上和平和有益的道路，同时尽最大努力保护很大一部分人口。

51. 目前的趋势表明，政治进程将需要安全理事会投入大量的时间、精力和统一的政治支持，才能实现一项可执行的成果，因为该进程必须克服以下难题：如果没有解决办法将极有可能重返暴力的安全局势；侵害一般平民特别是妇女儿童的行为将继续不受惩罚的严重人权状况；很可能将恶化的人道主义局势。鉴于这些情况，我认为，南苏丹特派团目前任务仍是有效的，应再延长一年，但须按照下文各段的建议进行一些修改。

52. 关于特派团保护平民任务的当前规定仍然有效，但有必要采取一种全联合国系统的南苏丹保护做法，利用军事、警察、文职人员和联合国机构的所有能力确保更好地整合和协调努力。这种做法不仅应当尽最大可能利用联合国在南苏丹的所有资源，还应填补空白并避免重复活动。要做到这一点，我们就必须克服联合国行为体各自为政的做法，我的改革正在解决这个问题。我已指示维持和平行动部和南苏丹特派团开展军事和警察能力研究，审查当前向保护平民地点提供安保的模式，并探讨是否可以设想采取需要兵力较少的更高效的模式，总体目标是腾出更多部队用于向外投送特派团军事足迹。

53. 南苏丹特派团的任务可以加以修改，以纳入为安全和政府机构提供下列方面的能力建设和培训：国际人道主义法、调查和起诉性暴力和性别暴力及冲突中的性暴力以及其他严重侵犯人权的案件，并适当提及执行人权尽职政策。还应紧急制定一项全特派团战略，旨在确定可以通过哪些渠道追究应对侵犯和践踏人权行为负责者的责任，特别是对性暴力和性别暴力及冲突中的性暴力行为的责任。还应考虑减少社区暴力项目。如果我的特别代表得到授权重新调拨资源用于上述目标，所有这一切都可在现有资源范围内实现。

54. 为提高南苏丹人权状况的能见度，特派团应加强其旨在减少侵权行为和加强平民保护的外联和宣传，包括为此记录侵权行为作为一种威慑手段，也作为今后

问责的基础。国际社会还应重新推动支持非洲联盟建立冲突各方商定的南苏丹混合法庭的努力。关于创造有利于提供人道主义援助的条件的任务规定仍然有效，该项任务得到成功执行，值得表扬。

55. 我赞扬伊加特参与重振政治进程，并敦促该区域进一步努力克服分歧以达成南苏丹危机的政治解决办法。我敦促安全理事会继续支持和平进程，包括为此考虑非洲联盟和伊加特关于追究各方对违反自身协定的责任的呼吁。如果没有区域和国际社会施加影响，冲突各方就不太可能改变其现有的盘算，转而支持政治对话。我敦促伊加特成员国和安理会成员国确保在这方面向各方一致发出毫不含糊的信息，加强其对停火和过渡期安全安排监测机制、联合监测和评价委员会和南苏丹特派团处理违反《停止敌对行动协议》和《部队地位协定》行为的政治支持。

56. 最后，我要感谢南苏丹特派团审查工作队及其队长凯文•肯尼迪的出色工作。我还要感谢我的特别代表戴维•希勒、南苏丹特派团领导层和工作人员以及联合国南苏丹国家工作队成员在极为艰苦环境下辛勤工作。